

3 Corona-Krise ohne Lerneffekt: Keine angemessene Länderbeteiligung bei Wirtschaftshilfen des Bundes

(Kapitel 6002 Titel 683 02)

Zusammenfassung

Der Bund hat die Corona-Unternehmenshilfen nahezu allein finanziert. In der jetzigen Energiekrise hat er es erneut versäumt, die Länder angemessen an den Wirtschaftshilfen zu beteiligen.

Der Bund reagierte auf die Corona-Krise mit mehreren Hilfsprogrammen zugunsten der Wirtschaft. Diese Corona-Unternehmenshilfen von über 78 Mrd. Euro wurden annähernd vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert. Obwohl die Wirtschaftsförderung regelmäßig in der Zuständigkeit der Länder liegt, hat der Bund die Länder faktisch aus der Finanzierungsverantwortung entlassen. Lediglich an den Härtefallhilfen – dem kleinsten Programm der Corona-Unternehmenshilfen – beteiligten sich die Länder mit 159 Mio. Euro zur Hälfte. Mit einer stärkeren Länderbeteiligung hätte das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) Ausgaben von bis zu 32,5 Mrd. Euro vermeiden können.

Künftig muss der Bund die Länder bei krisenbedingten Unternehmenshilfen angemessen an der Finanzierung beteiligen. Hierzu sollte er mit den Ländern schnellstmöglich zu Beginn einer Krise verhandeln, wie die Finanzierung verteilt wird und nach welchen Kriterien Bund und Länder die Hilfen ausreichen. Angesichts der angespannten Finanzsituation des Bundes ist eine angemessene Finanzierungsbeteiligung der Länder unabdingbar.

3.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bund reagierte auf die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise mit mehreren Unternehmenshilfen. Damit wollte er die wirtschaftliche Existenz von Unternehmen sichern:

- Die **Soforthilfe** gewährte Unternehmen eine Einmalzahlung für drei Monate und war das erste Programm, das der Bund Ende März 2020 auflegte.
- Die **Überbrückungshilfen** erstatteten einen Anteil der Fixkosten eines Unternehmens. Der Bund passte die Überbrückungshilfen mehrmals leicht an, sodass sie aus den Phasen I, II, III, III Plus und IV bestanden. Der gesamte Förderzeitraum der Überbrückungshilfen I bis IV lief von Juni 2020 bis Juni 2022.
- Die **Neustarthilfe** konnten Soloselbstständige und kleine Kapitalgesellschaften alternativ zur Überbrückungshilfe von Januar 2021 bis Juni 2022 beantragen.

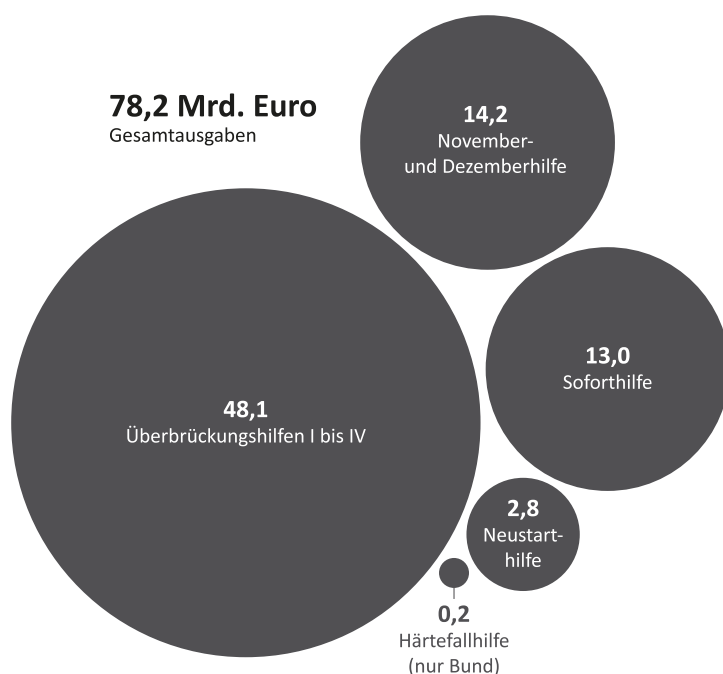
- Die **November- und Dezemberhilfen** gewährten eine pauschale Erstattung im November und Dezember 2020 anhand des Vorjahresumsatzes in diesen beiden Monaten. Die Antragstellung war auf bestimmte Branchen beschränkt.
- Die **Härtefallhilfen** waren ein zusätzliches Programm, das die Unternehmen unterstützen sollte, die bei den übrigen Unternehmenshilfen nicht berücksichtigt waren. Der Förderzeitraum war länderabhängig, konnte ab März 2020 beginnen und endete spätestens im Juni 2022.

Der Bund reichte die Corona-Unternehmenshilfen als Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO aus. Billigkeitsleistungen sind finanzielle Leistungen des Bundes, die entstandene Schäden und Nachteile ausgleichen oder abmildern sollen.

Abbildung 3.1

Bund gab Milliarden für Unternehmenshilfen aus

In den Jahren 2020 bis 2022 wendete der Bund insgesamt 78 Mrd. Euro für Corona-Unternehmenshilfen auf.



Grafik: Bundesrechnungshof, Stand: Juni 2023. Quelle: BMWK.

Bereits im März 2020 wies das damalige Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) auf eine mögliche Finanzierungsbeteiligung der Länder an Hilfsmaßnahmen des Bundes hin. Das BMI sah eine gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern. Auch der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages diskutierte mehrmals die Frage der Finanzierungsbeteiligung der Länder. Dennoch beteiligten sich die Länder nur an den Härtefallhilfen. Für diese sagten sie 750 Mio. Euro zu. Letztlich beliefen sich die Ausgaben der Härtefallhilfen für Bund und Länder auf jeweils 159 Mio. Euro, insgesamt somit auf knapp 319 Mio. Euro. Für alle anderen Corona-Unternehmenshilfen untersuchte das BMWK nicht, ob und

inwieweit die Länder an der Finanzierung zu beteiligen sind. Es finanzierte diese ausschließlich aus dem Bundeshaushalt.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2021 und 2022 die Ausgestaltung und Zugangsvoraussetzungen der Corona-Überbrückungshilfen. In dieser Prüfung beanstandete er die fehlende finanzielle Beteiligung der Länder an den Überbrückungshilfen. Das BMWK erläuterte hierzu, der Haushaltsgesetzgeber habe die Mittel zu den Corona-Unternehmenshilfen bereitgestellt. Es habe darin den deutlichen Willen gesehen, dass der Bund die vollständige Finanzierung der Corona-Unternehmenshilfen ohne Länderbeteiligung übernehme. Im Übrigen hätten sich die Länder umfassend bei der Verwaltung der Programme beteiligt.

Die Länder legten eigene Corona-Hilfsprogramme auf. Im Oktober 2020 waren dem BMWK 102 Corona-Hilfsprogramme der Länder bekannt. Eine Abfrage des Bayerischen Obersten Rechnungshofes ergab, dass die Länder Anfang des Jahres 2021 Hilfsprogramme mit einem Volumen von 34,2 Mrd. Euro aufgelegt hatten. Es handelt sich dabei nicht nur um Programme zur Stützung der Wirtschaft, sondern um jegliche Billigkeitsleistungen zur Milderung der Folgen der Corona-Krise.

3.2 Würdigung

Obwohl Wirtschaftsförderung regelmäßig in der Zuständigkeit der Länder liegt, hat der Bund die Länder aus der Finanzierungsverantwortung für die größten Programme der Corona-Unternehmenshilfen faktisch entlassen. Das kleinste Programm, die Härtefallhilfen, ist zwar zur Hälfte durch den Bund und das jeweilige Land finanziert worden. Die Finanzierungsbeteiligung des Bundes war jedoch nicht notwendig. Die insgesamt ausgezahlten Mittel von 319 Mio. Euro liegen weit unterhalb der zugesagten Landesmittel von 750 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellt nicht infrage, dass der Bund im März 2020 schnell handeln musste. Spätestens mit den Überbrückungshilfen I ab Juni 2020 hätte das BMWK jedoch eine Finanzierungsbeteiligung der Länder anstreben sollen. Der Bund hätte Ausgaben von bis zu 32,5 Mrd. Euro vermeiden können, sofern sich die Länder ab der Überbrückungshilfe I zur Hälfte beteiligt hätten. Zumindest hätte die Finanzierungslast des Bundes verringert werden können. Dies ist nach Ende der Förderprogramme nicht mehr möglich.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen, die Länder künftig bei krisenbedingten Wirtschaftshilfen angemessen zu beteiligen. Hierfür gibt es im Wesentlichen zwei Möglichkeiten:

1. Direkte Beteiligung der Länder

Der Bund kann einen gemeinsamen Finanzierungstopf von Bund und Ländern anstreben, in den diese zu gleichen Teilen einzahlen. Diese Möglichkeit der direkten Beteiligung hatten Bund und Länder für die Härtefallhilfen vereinbart.

Eine gemeinsame Finanzierung setzt voraus, dass sich Bund und Länder über die Programmgestaltung und Finanzierung einigen. Dies würde zudem Probleme der Abgrenzung und Anrechnung von Länderhilfen verringern. Der Bund gewährleistet hierdurch, dass für den Zugang und die Gewährung der Bundesmittel gleiche Maßstäbe gelten.

2. Indirekte Beteiligung der Länder

Der Bund kann einen sachlich klar abgegrenzten Förderbereich definieren und die Unternehmenshilfen auf diesen beschränken. Die Länder könnten sich indirekt beteiligen, indem sie – je nach Bedarf – eigene Hilfsprogramme ergänzen.

Hierfür könnte der Bund aus mehreren sachlichen Kriterien zur Programmausgestaltung wählen. Sie sollten eindeutig aufzeigen, was der Bund finanziert und im Umkehrschluss erkennen lassen, was der Bund nicht finanziert. So entsteht ein klar abgegrenzter Förderbereich, den die Länder ihrem eigenen Tätigwerden zugrunde legen können. Der Bund könnte beispielsweise nur Unternehmen ab einer bestimmten Größe unterstützen oder seine Wirtschaftshilfen auf volkswirtschaftlich bedeutende Unternehmen beschränken. Eine weitere Möglichkeit wäre es, nur bestimmte Branchen zu fördern. Auch könnte der Bund eine Basisunterstützung für alle Unternehmen bereitstellen, beispielsweise 50 % der vom Unternehmen benötigten Unterstützungsleistung.

Der Bund sollte die Kriterien passend zur jeweiligen Krise wählen. Dabei muss er Überschneidungen des Zeitraums und Leistungszwecks mit Länderprogrammen vermeiden. Er sollte stets einen vollständigen und aktuellen Überblick über die Länderprogramme haben, um die Bundesprogramme an den Bedarf anpassen zu können.

In Krisensituationen, die sofortiges Handeln erfordern, fehlt möglicherweise die Zeit für eine schnelle Einigung. In diesem Fall könnte der Bund eine zeitlich klar abgegrenzte Soforthilfe – wie im Fall der Corona-Soforthilfe – erwägen, die vorübergehend ausschließlich er finanziert. Gleichzeitig sollte der Bund mit den Ländern verhandeln und eine der oben genannten Möglichkeiten anstreben. So würde der Bund auch in einer zeitlich angespannten Krisensituation der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern Rechnung tragen.

Jede der beiden Möglichkeiten erfordert eine passende Umsetzung bei der Verwaltung der Hilfsprogramme. Welches Vorgehen wirtschaftlich ist, hängt vom Ergebnis der Verhandlungen mit den Ländern ab und von Art und Umfang der künftigen Krise. Beide Möglichkeiten sind geeignet, die Länder bei der Bewältigung von Krisen stärker in die Verantwortung zu nehmen.

3.3 Stellungnahme

In einer gemeinsamen Stellungnahme mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat das BMWK ausgeführt, dass die Corona-Unternehmenshilfen zur gesellschaftlichen Akzeptanz der Schließungsmaßnahmen beitragen sollten. Unternehmen und Selbstständige sollten nicht aufgrund der Corona-Maßnahmen in eine wirtschaftliche Notlage geraten.

Die Entscheidungen über die Maßnahmen seien von Bund und Ländern gemeinsam in den Besprechungen der Regierungschefinnen und -chefs der Länder mit der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler getroffen worden. Verhandlungen über eine finanzielle Beteiligung der Länder an den Corona-Unternehmenshilfen hätten die pandemiebedingt gebotene, schnelle und unbürokratische Unterstützung der Unternehmen und Selbstständigen gefährdet. Das BMWK wies zudem erneut auf die Beteiligung der Länder an den Verwaltungskosten hin.

Eine Lösung, die wie bei den Corona-Unternehmenshilfen auf eine vollständige Bundesfinanzierung hinausläuft, will die Bundesregierung in Zukunft vermeiden. BMWK und BMF sind sich einig, dass für künftige krisenbedingte Wirtschaftshilfen eine Obergrenze der Bundesbeteiligung festgelegt werden solle. Hierzu werde eine gemeinsame Linie der Bundesregierung abgestimmt.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht, dass der Bund in der Anfangsphase der Corona-Krise kurzfristig handeln musste und es ein gesamtstaatliches Interesse gab, Wirtschaftshilfen zu leisten. Der Bund hätte die Hilfen jedoch nicht nahezu allein aufbringen müssen. Schließlich sind die Entscheidungen über Dauer und Umfang der Schließungsmaßnahmen von Bund und Ländern gemeinsam getroffen worden. Den Zeitraum der Soforthilfen von März bis Mai 2020 hätte der Bund für Verhandlungen mit den Ländern nutzen müssen. Er hätte sich dafür einsetzen müssen, dass sich die Länder an den anschließenden Unternehmenshilfen angemessen beteiligen. Die Vielzahl der Länderprogramme und ihr finanzielles Volumen zeigten die Bereitschaft der Länder, auch mit eigenen Mitteln die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise abfedern zu wollen.

Eine Obergrenze der Bundesbeteiligung ist allein nicht geeignet, die Finanzierungslasten zwischen Bund und Ländern zu teilen. Die Obergrenze für die Corona-Unternehmenshilfen legte der Haushaltsgesetzgeber beispielsweise im Einzelplan 60 fest, ohne dass dies eine angemessene Teilung der Finanzierungslast bewirkt hätte. Die Finanzierungslast des Bundes könnte er aber entweder über ein gemeinsames Programm oder über ein reines Bundesprogramm steuern.

Zwar hat der Bund erklärt, dass er bei künftigen Krisen eine vollständige Bundesfinanzierung vermeiden will. In der jetzigen Energiekrise hat er jedoch erneut dieselbe Programmgestaltung wie bei den Corona-Unternehmenshilfen gewählt. So sind die Härtefallhilfen für kleine

und mittlere Unternehmen Billigkeitsleistungen, die der Bund erneut vollständig finanziert. Das Programmvolumen beträgt bis zu 1 Mrd. Euro für die Jahre 2023 und 2024. Die Länder sind verantwortlich dafür, die Einzelheiten des Programms festzulegen und die Bundesmittel zu verwalten. Die Einlassung des BMWK und des BMF, künftig eine vollständige Bundesfinanzierung vermeiden zu wollen, überzeugt daher nicht. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass eine angemessene Beteiligung der Länder an Wirtschaftshilfen nicht nur aufgrund der gemeinsamen Verantwortung angezeigt ist. Sie ist auch aufgrund der finanziellen Situation des Bundes geboten.